1.1

INDIAN CLAIMS COMMISSION OF CANADA

HUMAN RIGHTS, JUSTICE, AND THE NEED FOR AN INDEPENDENT CLAIMS BODY IN CANADA

Brief Presentation to the
House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs
May 29, 2001

P.E. James Prentice, Q.C., Commission Co-Chair
Daniel J. Bellegarde, Commission Co-Chair

103-01014/

Contents

Introduction 1

The Indian Claims Commission 3

History of the Claims Process 4

Conclusion 13

Appendices

A: Breakdown of 1071 claims in the Specific Claims process 17

B: Indian Claims Commission Reports Not Responded To 18

C: Indian Claims Commission Reports where Recommendations have been Rejected 19

INTRODUCTION

By way of background, Mr.Bellegarde and I are the Co-Chairs of the Indian Claims Commission of Canada, and we have now served as Commissioners on the Indian Claims Commission for some nine years. We have served as the Co-Chairs of this Tribunal since 1994 and during that time we have had the privilege of working with many distinguished and committed Commissioners. At this time we would like to acknowledge the contributions of the other Commissioners who have served with the Indian Claims Commission. Today we are joined by Commissioners Augustine and Purdy, together with one of our two most recent Commission appointees Commissioner Dupuis. Commissioner Holman is unable to join us this morning.

We intend to speak today on the subject of human rights, justice and the need for the creation of a permanent and fully empowered independent claims tribunal in Canada. Our appearance before this Committee follows the release of the Commission's 1999 - 2000 Annual Report, in which our Commission has again called for fundamental reform in the specific claims process.

We begin with the central thesis that the resolution of Specific Claims in Canada is a justice issue and a human rights issue in this country. We are not speaking about social programs, nor are we speaking about economic development programs. Specific Claims are not soft-government programs which can be funded by the Government of Canada when they choose to do so, based upon the political exigencies of the day. These are justice issues and human rights issues, and at the end of the day our Canadian society shall be measured and judged by how we have dealt with these claims.

We have recently experienced the death of one of Canada's great Prime Ministers, Pierre Elliott Trudeau and in the time since his death, we have collectively reflected upon many of the philosophical and political legacies which this great Canadian has left his country. Among the visions which Pierre Trudeau imparted to Canadians was the concept that Canada should be a "just society" and that Canadian values and institutions could and should be measured against such a standard. What then can be said about the administration of specific claims in Canada and what progress are we making towards ensuring that in this area Canada can be said to be a visionary society and a just society?

We must say to you today, as the Co-Chairs of the Indian Claims Commission of Canada, that the specific claims process in this country does not measure up to the standards of a just society.

Indeed, in our view, both aboriginal and non-aboriginal Canadians expect and are deserving of much better. In fact, in the absence of immediate institutional change, the specific claims process in Canada will continue to limp along towards an inevitable collapse.

We do not wish our comments to be taken as being critical in any way of the Canadian judicial system, for at the moment, in our view, the judiciary provides the only mechanism which offers justice to aboriginal Canadians. Our comments are directed at the specific claims policy and the mechanisms which the Government has put in place as an alternative to the judicial resolution of specific claims. It is common wisdom that such an alternative is necessary, first, because of the sheer magnitude of the problem, and secondly, because very few First Nations can afford the time and expense associated with litigation. The problem today is that increasingly they have no alternative.

As a result, in each of the Commission's Annual Reports from 1994/95 through 1997/1998, we have recommended that Canada and the First Nations create an independent claims body with legislative authority to make binding decisions with regard to both the Crown's lawful obligations towards First Nations and the fair compensation when those obligations have been breached. We continue to believe that this initiative is one of the most important to be undertaken by Canada and First Nations.

In addition, we have repeatedly recommended that Canada immediately increase the level of funding available to the Department of Indian Affairs' Specific Claims Branch and the Department of Justice's Legal Services to a level commensurate with the number of outstanding claims awaiting negotiation.

As the following discussion will show, the history of specific claims in Canada is a fifty year saga of incomplete attempts by the Government of Canada to grapple with the longest standing grievances in our nation. For too long, Canada's legal obligations arising from the breach of its treaties with First Nations, and from governmental breaches of the *Indian Act,* have remained unfulfilled. As a consequence, First Nations have become increasingly frustrated with, and distrustful of, the claims processes implemented by the Government of Canada to date. On occasion, such as the Oka crisis of 1990, that frustration has erupted into violence. In the wake of that crisis, Canada was galvanized to implement a new claims policy, which included the creation of the current Indian

Claims Commission. As the following discussion will demonstrate, however, the current policy falls far short of what is required to adequately deal with Canada's outstanding legal obligations to First Nations. It is the Commission's hope that an Independent Claims Body will eventually come into existence, in order to remove the bottleneck created by the current policy, and to resolve the hundreds of existing aboriginal claims in a just and equitable manner.

THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

It is important to clarify what we meant when we speak of "Specific Claims". Specific Claims are outstanding "lawful obligations" owed by the Government of Canada to Indian bands. They arise, in general terms, from breaches of treaty, breaches of trust, and circumstances, such as theft of land and flagrant violations of the fiduciary duties of the Crown.

Not surprisingly, given the co-existence of aboriginal Canadians and non-aboriginal Canadians on the north half of this continent for nearly 400 years, the origins, history, and legitimacy of these claims are many and varied. Our essential point, however, is that the civility and justness of our Canadian society will be measured by the fairness of the institutions which we create to adjudicate these historic and outstanding lawful obligations.

The vantage point of the Indian Claims Commission is unique in Canadian history. Our commission is the only independent body in Canadian history mandated to investigate and report upon specific claims. At this point, the Commission has been involved in approximately 100 claims across Canada. This is a substantial sample-size, and depending upon available information, this is anywhere from one-sixth to one-tenth of the known specific claims in Canada.

The Commission has released inquiry reports in more than 50 of these claims. Our reports are very detailed, well-researched, and subject to vigorous legal scrutiny.

The Commission's reports have had a direct bearing upon the resolution of a number of Specific Claims, but equally importantly, they have had a direct impact upon the redefinition of Canadian government policy in a number of important areas. For example, the decision of the Commission in the Fort McKay case in 1996 resulted in the reversal in the Government of Canada's policy position with respect to Treaty Land Entitlement. The current Government of Canada policy with respect to this important area is based entirely upon the Commission's report.

In addition, the Commission's work in the field of "Prairie Land Surrenders" of the Oliver era is well-known. In that regard, the Commission released a very important report several years ago dealing with the Kahkewistahaw Surrender of 1905. The circumstances surrounding the Prairie Land Surrenders represent the low moral ebb of relationships between aboriginal and non-aboriginal Canadians on the Western Prairies, and there are many more such cases which require investigation.

We would emphasize that in other controversial areas, the work of the Commission has, to date, been entirely ignored by the Government of Canada. For example, the government is not in agreement with the Commission on a number of the Commission's recent reports relating to fiduciary duties. We will leave aside, for the moment, the puzzling question as to why the government would choose to ignore the advice of an independent expert Commission, which the government itself created. We would observe parenthetically that the government's own representatives appeared before this very Committee on December 10, 1991 and testified that it was the government's intention to accept the recommendations of this Commission.

To place the Commission in context, it is a Royal Commission which was established in 1991, and to date, it represents the only post-Oka institutional improvement in this country in the Specific Claims area. The Commission embodies a consensus which emerged between aboriginal and non-aboriginal Canadians in the days after Oka, to the effect that there was a better way to adjudicate these long-standing historical grievances than what all Canadians saw at Oka.

The Commission has recommendatory powers only. This is its fundamental weakness, in that it cannot bind either the Government of Canada or a First Nation. In fact, the Commission has no decision-making or binding authority in the Specific Claims process, and it depends entirely upon moral suasion and the credibility and integrity of its work for its authority.

Many have said that the Commission was essentially established as an experiment in incremental institutional change. This may be so, and Canadians may be well-versed in incremental institutional reform, but the time has now come to take the next and most significant step in this evolutionary process.

HISTORY OF THE CLAIMS PROCESS

The modern Specific Claims process traces its roots to 1947, when the Government of the day struck a special joint committee of the House and of the Senate to investigate matters relating to Indian Affairs. This committee, which operated until 1948, heard representations from major First Nations organizations across Canada concerning the Nations' exclusion from traditional territories, the unlawful alienation of reserve land, and Canada's failure to meet its treaty obligations. As a result, the Committee recommended the creation of an independent administrative tribunal to adjudicate upon claims, similar to the United States Indian Claims Commission which had been established a few years earlier. This did not come to pass, however, and no further initiatives were taken by the Canadian government for the next decade.[1]

In 1959, another joint committee was struck to conduct further investigations into the issues which had been raised before the first committee in the 1940's. Again, the new Committee recommended the creation of an Indian Claims Commission similar to that recommended in 1948. The Diefenbaker government prepared a first draft of legislation that would have established such a Commission, which was approved by the Cabinet in March of 1962. The draft legislation contemplated a three member Commission authorized to hear a wide range of issues, but its powers were recommendatory only.[2] In any event, an election was called soon afterwards, and the proposed legislation was never introduced into Parliament.

The 1962 draft was amended by the new Pearson government, and federal legislation proposing the creation of an independent tribunal to adjudicate the resolution of Indian claims was first introduced in Parliament in 1963.[3] After first reading, and consultation with aboriginal organizations, Band councils, and other interested groups , the proposed legislation was modified and reintroduced in 1965 as an *Act to Provide for the Disposition of Indian Claims*.[4] The Bill

---

1 David Knoll, "The Health of Canada's Specific Claims Policy: A Critical Diagnosis", paper prepared for the National Meeting of the Aboriginal Law Section of the Canadian Bar Association, 2000 [unpublished] p. 4-5.

2 Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP), *Structuring of Relationships*, vol. 2, Part 2 (Ottawa, 1996) p. 530.

3 Canada, House of Commons, *Debates*, June 21, 1965, 26th Parl., vol. 3, 1965, p. 2686.

4 Bill C-123, *An Act to Provide for the Disposition of Indian Claims*, 3rd Sess., 26th Parl., 1965

contemplated the establishment of a five member Commission, which would have had jurisdiction to consider five broad categories of claims.

The first category of claims concerned land in respect of which aboriginal title had not been extinguished, which are today referred to as "Comprehensive Claims". Secondly, the Commission would have had power to adjudicate disputes concerning dispositions of reserve land made without compensation or for inadequate compensation. The third class of claim concerned the failure of the Crown to honour its obligations to Indians arising under a treaty, agreement, or undertaking. The fourth category related to the Crown's mismanagement of Band trust funds. The final category, and arguably the broadest of the five, concerned transactions in which the Crown failed to act "fairly or honourably" towards Indians, thereby causing them injury.[5]

The Bill provided that claimants could obtain adequate funding to investigate, document and present their claims before the Commission, and that the provision of this funding would not be within the control of the Department of Indian Affairs or the Department of Justice, but would be a responsibility of the Commission itself.[6] The Commission would be required to render a decision on each claim, with written reasons, and would have the power to award financial compensation. There was to be no limit to the amount of compensation that could be awarded.[7]

The decisions of the Commission were to be final and binding, subject to appeal to an "Indian Claims Appeal Court" constituted under the proposed Act, which would have power to confirm or vary decisions, or to refer them back to the Commission for further hearing. The judges of this court were to be drawn from the Exchequer (now Federal) Court. References to the Exchequer Court proper were to be permitted only on questions of jurisdiction.[8]

The scope of the 1965 Bill was ambitious. After second reading, however, the proposed legislation was referred to another joint Senate and House Committee for further study,[9] and it

---

5 Canada, House of Commons, *Debates*, June 22, 1965, 3rd Session, 26th Parl., vol. 3, 1965, p. 2750-51.

6 Ibid. p. 2753.

7 Ibid. p. 2754.

8 Ibid.

9 Ibid. p. 2781-82.

subsequently died on the order paper. Unfortunately, its demise foreshadowed a continuing lack of political will on the part of the federal Government to create an independent forum with jurisdiction to make final and binding determinations concerning these long standing grievances.

This lack of will was demonstrated in 1969 by the controversial *White Paper* review of Indian Affairs policy. This policy, which denied the existence of aboriginal title, proposed amendments to S. 91(24) of the *British North America Act,* the repeal of the *Indian Act*, and the phasing out of the Department of Indian Affairs. The document acknowledged the existence of lawful obligations under the treaties, but appeared to minimize the extent of those obligations.[10] One recommendation of the *White Paper* was the appointment of a Claims Commissioner to study specific grievances, and in December of 1969 Dr. Lloyd Barber was appointed to fill this role. His role was merely advisory, however, which was a limitation that hampered any effective resolution of the issues.

Characteristically, subsequent federal policy in this area has been reactive rather than pro-active. In the years following the publication of the *White Paper* (and its repudiation by First Nations and other concerned parties), certain legal developments caused the federal government to alter its policy once more. Aboriginal groups commenced litigation in Quebec and the Northwest Territories regarding the detrimental impact of proposed resource development projects upon their traditional lands. More significantly, the 1973 decision of the Supreme Court of Canada in *Calder* v. *British Columbia (Attorney General)*[11], which for the first time recognized aboriginal title to land as a legal right in Canada, prompted the Federal Government to begin the process of negotiating comprehensive claims,[12] and to initiate new processes for the resolution of specific claims.

The new initiatives, which emphasized negotiation rather than adjudication, revealed that Government policy makers had retreated from the objectives of finality and independence which had been a hallmark of the 1965 legislative proposals. Speaking in the House in March of 1974, then-

---

[10] David Knoll, "The Health of Canada's Specific Claims Policy: A Critical Diagnosis", paper prepared for the National Meeting of the Aboriginal Law Section of the Canadian Bar Association, 2000 [unpublished] p. 4-5.

[11] *Calder* v. *Attorney-General of British Columbia*, [1973] SCR 313.

[12] Canadian Bar Association, *Report of the Canadian Bar Association Committee on Aboriginal Rights in Canada: An Agenda for Action* (Ottawa: The Canadian Bar Association, 1988) at pp. 24, 74. This category of claim had previously been rejected in the 1969 *White Paper*, which had called for the creation of an Indian Claims Commission, but had conceived it merely as an investigative and advisory body for specific claims.

Minister of Indian Affairs Chretien stated that the establishment of an adjudicatory body concerning Indian Claims would be "premature", as the government had not yet encountered a situation "in which the judgmental processes inherent in an adjudicatory claims commission seem necessary or desirable".[13]

One new specific claims initiative was the establishment, in 1974, of the Office of Native Claims (ONC). A separate entity within the Department of Indian Affairs, the ONC had responsibility not only to review claims based upon a breach of lawful obligations, but to "represent the Minister and the Government of Canada in claims assessment and negotiation with Native groups".[14] It is immediately clear that this dual role created an inherent conflict of interest on the part of Canada, which became an additional grievance of First Nations. They were not alone in this opinion. Twenty years ago, in a report prepared for the Office of Native Claims itself, Gerard V. La Forest (formerly of the Supreme Court of Canada) stated:

> We have here the familiar situation where a government agency has conflicting duties in relation to Indian claims. On the one hand, short of court action (where the Indians might be disadvantaged by technical requirements), the lawyers in the Department of Justice effectively adjudicate upon claims. On the other hand, their duty as government lawyers to protect the Crown against the claims must be balanced against attempting to conform to the Crown's duty of fair treatment to the Indians. It is possible to balance competing demands of this kind and for all I know they are successfully balanced at this time. *But the important thing is that if such a process is to be successful, it must be acceptable to the Indians. For if there is any purpose, apart from the demands of justice, in resolving specific claims, it is to remove the pin pricks that bedevil the government's relations with the Indians. Resolution of these claims on a basis that is fair and seen by the Indians to be fair is essential to establish among the Indians the belief in the good faith of the government....*[15]

---

[13] Canada, House of Commons, Debates, March 13, 1974, 2nd Session, 29th Parl., vol. 1, 1974, p. 467.

[14] DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy - Specific Claims* (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1982), 13; reprinted in (1994) 1 Indian Claims Commission Proceedings (ICCP) 171-85 (hereafter *Outstanding Business).*

[15] Gerard V. La Forest, Q.C. "Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims", (Ottawa, DIAND, 1979) [Unpublished]. Emphasis added.

Although the lack of independence inherent in the Department's assumption of these dual roles was not mentioned as a contributing factor, the Department itself acknowledged in 1982 that the post-*Calder* process had not been a success:

> To date progress in resolving specific claims has been very limited indeed. Claimants have felt hampered by inadequate research capabilities and insufficient funding; government lacked a clear, articulate policy. The result, too often, was frustration and anger. This could not be allowed to continue. The Government of Canada, therefore, undertook a review of the situation including consultation with Indian groups across the country.[16]

Underscoring the above admission was the hard data, which revealed that, although 250 specific claims had been presented to the ONC between 1970 and 1981, only 12 had been settled, for a total of $2.3 million. The existing scheme for the settlement of claims was clearly not working. As a result, the federal government established a new policy for the resolution of specific claims, which was detailed in the 1982 publication entitled *Outstanding Business.*[17]

Acknowledging that First Nations were not only dissatisfied with the process, but also with the snail's pace at which claims were being resolved, the policy contemplated an increase in funding for claimants, as well as additional resources for the ONC.[18] Additionally, the bases upon which claims could be accepted were more clearly articulated, and included breaches of lawful obligations, as well as fraud, and failure to provide compensation for the taking of reserve land. Finally, the Department indicated that it would not allow statutory limitation periods or the doctrine of laches to interfere with the acceptance for negotiation of otherwise valid claims.

From the perspective of the First Nations, however, the new policy did little to redress old grievances. The Department of Justice continued to define "lawful obligations" in a narrow legalistic way, which precluded the acceptance of claims on moral or equitable grounds. The burden upon First Nations to prove their allegations was heavy, especially in light of the evidentiary difficulties associated with proving facts that may have occurred a century in the past. The Department of Indian Affairs refused to disclose the Department of Justice's legal opinion rejecting a claim. Departmental

---

16 *Outstanding Business*, 3.

17 Ibid.

18 Ibid. 3,14 - 15. The ONC was renamed the Specific Claims Branch.

funding and staffing insufficient to deal with the deluge of historical grievances created a growing backlog, and extraordinary delays in the processing of claims. The First Nations' greatest objections, however, concerned Canada's inherent conflict of interest in the claims process, a process in which it was both a party and the judge.

The above concerns were voiced by others as well. In 1986, the Canadian Bar Association created a special Committee on Aboriginal Rights to investigate and report on the existing policies of the federal and provincial governments with respect to land claims and aboriginal rights. Their 1988 report concluded that, among other problems, the existing claims process was a breach of the "fundamental principle of fairness".[19] The House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs released a report in March of 1990 in which it was noted that "one recurring suggestion is that the land claims process, including the funding aspect, should be managed or monitored by a body or bodies independent of the Department of Indian Affairs and the Department of Justice".[20] Finally, in August of 1990, the Assembly of First Nations stated:

> It is in the area of specific claims that the deficiencies of government claims policy become most apparent The strict legal criteria applied to specific claims have rendered the policy useless for resolving a large number of claims...
> The federal government's statistics on specific claims are misleading. Besides the 578 specific claims which it admits have been submitted, there may be as many as 1,000 more claims currently being developed. No more than 44 claims have been settled since the policy was brought into effect in 1973...
> Again, as with comprehensive claims, financial support [for negotiations] is provided through loans which the claimant is expected to repay from eventual compensation. Claimants are at a disadvantage because they do not have the financial, administrative or legal resources to draw upon, except through this loan funding, which is very closely monitored and controlled by the department. Meanwhile the federal government has the resources of the entire federal bureaucracy to draw upon...
> As pointed out earlier, many of these problems exist due to one important aspect of the policy: it is administered by DIAND, with legal support from Justice, which puts the federal government in a conflict of interest. The fact that the federal government has appointed itself judge and jury in dealing with claims against itself further erodes

---

[19] Canadian Bar Association, *Report of the Canadian Bar Association Committee on Aboriginal Rights in Canada: An Agenda for Action,* (Ottawa, Canadian Bar Association, 1988) at p. 54.

[20] Standing Committee on Aboriginal Affairs, *Unfinished Business: An Agenda for All Canadians in the 1990's,* (Ottawa, Queen's Printer, March 1990) at p. 3.

> any credibility this policy might ever have had among aboriginal peoples and is contrary to the principles of natural justice....[21]

The Oka crisis of 1990 appeared to galvanize the federal Government to begin a new round of reform. In October of that year, the Minister of Indian Affairs requested the views of aboriginal leaders regarding changes to be made to federal policy dealing with the resolution of land claims. In a submission dated December 14, 1990, the Chiefs' Committee on Claims recommended that the claims policy be fundamentally reformed in accordance with standards of fairness and equity. They also recommended the creation of a joint working group, composed of representatives of the federal government and of First Nations, to plan the establishment and implementation of an independent claims process. The new process was to have wide ranging independent authority to make determinations on issues, or to refer matters to mediation for the purpose of resolving issues arising in the course of the validation and negotiation of claims.[22]

In January of 1991, the Minister of Indian Affairs responded to the recommendations of the Chiefs' Committee by outlining five initiatives for the reform of the claims process. One of these initiatives concerned the establishment of the current Indian Claims Commission, by Order in Council pursuant to the *Inquiries Act*.[23] Conceived as an interim measure, the Commission has power to inquire into and make recommendations concerning claims rejected by the Minister of Indian Affairs, and to inquire into and make recommendations concerning applicable compensation criteria where the claimant disagrees with the Minister's determination regarding the applicable criteria.[24] Its decisions, which are not binding on the parties, are required to be made in accordance with the specific claims policy set out in *Outstanding Business*.

---

21 Assembly of First Nations: *AFN's Critique of Federal Government Land Claim Policies*, (Ottawa, AFN, August 21, 1990) [unpublished].

22 Assembly of First Nations, Chiefs Committee on Claims: *First Nations Submission on Claims*, (Ottawa, AFN, December 14, 1990) [unpublished]; reprinted (1994) 1 ICCP 187.

23 *Inquiries Act*, RSC 1985, c. I - 11.

24 Commission issued September 1, 1992, pursuant to Order in Council PC 1992-1730, July 27, 1992, amending the Commission issued to Chief Commissioner Harry S. LaForme on August 12, 1991, pursuant to Order in Council PC 1991-1329, July 15, 1991.

The Orders in Council creating the Commission contemplated that a joint First Nations/Government Working Group, consisting of eight First Nations representatives and three federal representatives, would undertake a concurrent review of the specific claims policy and process, and would make recommendations for reform to the Minister and the Assembly of First Nations. A protocol to this effect between the Government of Canada and the Assembly of First Nations was signed on July 22, 1992[25]. Although the mandate of the Working Group expired in 1993 without the completion of a final report, a set of draft recommendations prepared by a neutral party was presented in January of that year. Although consensus was not achieved on all issues, there was consensus on the necessity for an independent claims process:

> Great importance has been placed on introducing a large degree of independence in the claims resolution system. To this end, it is proposed that an Independent Claims Body be established by an Act of Parliament. It is intended that this independent claims body would in time replace the Indian Specific Claims Commission.[26]

Despite the fact that the Joint Working Group failed to achieve its original objectives, the other 1991 initiatives, particularly in the area of funding, ameliorated the situation to a slight degree. However, the fundamental problem of the claims process - its lack of independence - remained unchanged. In the meantime, the opposition Liberals had formulated a policy platform, referred to as the "Red Book", in which the need for claims policy reform was stressed. Echoing the recommendations of the Assembly of First Nations, the Canadian Bar Association, and others, this policy statement promised that a Liberal government would create "in cooperation with Aboriginal peoples, an independent Claims Commission for both specific and comprehensive claims".[27] This goal has not been achieved, although there have been subsequent attempts by the government and the Assembly of First Nations to come to an agreement on the structure and jurisdiction of such a body.

---

[25] *Protocol for the Joint First Nations/Canada Working Group on Specific Claims,* July 22, 1992.

[26] Singleton, Urquhart, Macdonald, *Draft Recommendations prepared by Neutral,* June 25, 1993, Reprinted with permission of the Assembly of First Nations in [1995] 2 ICCP 117, at p. 122.

[27] David Knoll, *Supra,* at pp. 29 - 30; citing: *Creating Opportunities: The Liberal Plan for Canada,* 1993 at p. 11.

In the Spring of 1997, a Joint First Nations/Canada Task Force was formed to consider and make recommendations regarding the structure and mandate of an independent claims body, as well as to make recommendations regarding claims policy reform. It appeared that Canada was committed to the establishment of such a body,[28] however, the recommendations of the Joint Task Force outlining the mandate and structure of an independent tribunal, which were presented to the Minister in November of 1998 and subsequently considered by Cabinet, were not accepted by Canada in their entirety. Rather, in June of 2000, the Minister of Indian Affairs presented a new model for the development of an Independent Claims Body to the Chiefs of the Assembly of First Nations. It was stated by the Minister that the recommendations of the Joint Task Force formed "a significant part" of the model,[29] however, it appears that there are significant differences. For example, the Minister's proposal contemplates a $5 million cap on individual damage awards, and does not provide for the same level of funding to pursue claims that was contemplated by the Joint Task Force. On October 4, 2000, the new National Chief of the Assembly of First Nations, Matthew Coon Come, reiterated to the Minister that certain questions relating to the new proposal needed to be answered before the AFN could consent to the introduction of legislation implementing the model.[30] The Minister responded to the National Chief on March 21, 2001 with an elaboration of the key features of the proposed model,[31] however, there has been no further progress to date.

The Indian Claims Commission has had no direct involvement in the development of the model currently proposed by the government, although it has been made aware of the above developments by the parties. Nonetheless, the Commission, through its Annual Reports, has continued to advocate for the establishment of an Independent Claims Body. In addition,

---

28 DIAND, *An Agenda for Action with First Nations,* (Ottawa: Minister of Public Works, 1998), 5

29 Robert D. Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, to Chiefs, June 1, 2000.

30 Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations, to the Honorable Robert D. Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, October 4, 2000.

31 Robert D. Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, to Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations, March 21, 2001.

Commissioner Prentice has spoken publicly about this issue on a number of occasions, most recently to the Canadian Bar Association[32] and to the Indigenous Bar Association.[33]

CONCLUSION

All of the above represents 53 years of continual, unabated pressure on the Government of Canada to reform the Specific Claims process and establish an independent claims body. Virtually every respected academic, jurist and public policy commentator who has examined this area since 1947 has come to the same conclusion. Yet, as of today this has not happened.

It is important to place the Specific Claims process in context. The Specific Claims Policy of 1983 entitled "Outstanding Business" is a government program. It is offered up by the Government of Canada as an alternative to litigation. As such, as a government program, it must be measured against the objectives which ostensibly fathered it. Specifically, is it an alternative at all? Is it effective? Is it working in any meaningful way?

The clear answer of every respected commentator who has examined the problem in the past 20 years, indeed the past 50 years, is that the current process is not satisfactory and is not achieving these objectives. At present, the situation is reaching crisis proportions.

According to the Government of Canada's own figures, 1071 claims have been received by Canada to date. Of these, there are some 584 claims in the Specific Claims process. This does not include claims in active litigation . Of the 584 claims referred to, 115 are essentially in the negotiating process and there are some 61 claims that are before the ICC. There is a backlog of 408 claims which are currently under review. These 408 claims have been submitted to the Government of Canada, but the government has been unwilling or does not have the resources to reach a conclusion as to whether the claim is legitimate or not. Of the remaining 487 claims, 251 have been settled, 189 have been rejected, closed or no further action has been taken by the First Nation and

---

[32] P.E. James Prentice, Co-Chair, Indian Claims Commission, Presentation to a Conference of the Canadian Bar Association: *Negotiation or Litigation,* (Winnipeg, April 28, 2000) [unpublished].

[33] P.E. James Prentice, Co-Chair, Indian Claims Commission, "Speech to the Indigenous Bar Association of Canada", (Ottawa, October 22, 2000) [unpublished].

47 are in active litigation.[34] A complete breakdown of the 1071 claims in the Specific Claims process is set forth in the chart attached as Appendix A to this brief. Of the claims that have proceeded before the Commission, Appendix B lists those reports that have gone unresponded to and Appendix C lists the Commission's reports where the Government of Canada has rejected our recommendations.

On average, at the present time, it takes the Government of Canada five (5) to eight (8) years to complete its "validation" process. In addition, it takes another five (5) to seven (7) years to negotiate the resolution of a claim. Thus, in total, a First Nation claimant can expect its specific claim to take at least ten (10) to fifteen (15) years in the government process, prior to resolution.

The existing body of claims is being resolved at a snail's pace. On average, since 1973, the Government of Canada has resolved only 7.5 claims per year. This is an obviously unacceptable rate judged against the 584 claims in the system.

The clear conclusion to be drawn from all of the above is that Canada is not allocating sufficient resources to the Departments of Justice and Indian Affairs to adequately address the hundreds of claims submitted to it pursuant to its own policy.

In our view, Canadian history will judge the current Specific Claims process very harshly. There is, in our opinion, no other area of public policy in Canada, or perhaps in any other western democracy, which operates in this manner.

Visualize this: A claimant First Nation, which is typically underfunded and existing in impoverished circumstances on the fringes of our society, advances a claim based upon outstanding lawful obligation to the Government of Canada. The Government of Canada is not only the defendant of that claim, but is also the judge of the legitimacy of that claim. The Government of Canada judges the claim based upon legal advice, which it obtains from its own lawyers. The Government of Canada then renders a decision based upon that legal advice, but refuses to share the legal opinion with the claimant First Nation, on the basis that the opinion is subject to solicitor/client privilege.

---

[34] Audrey Stewart, A/Director General, DIAND, Specific Claims Branch to Gord Weber, Indian Claims Commission, April 17, 2001.

Due to inadequate funding and under staffing in the Department of Indian Affairs and the Department of Justice, the entire process takes 10 to 20 years, and during that time, the policy of the Government of Canada precludes the First Nation from concurrently proceeding before the courts.

It is inevitable that lawyers, jurists, and commentators will look back upon this Specific Claims process in a generation or two and say; What were they thinking?

We have great faith in the inexorable progress of our Canadian democracy and in our capacity to eventually right historical injustices. We have been frequently asked, as Commissioners of the ICC, how we can continue to function within such a system and whether there is any value to the inquiry reports which we produce, given that the Government of Canada can then ignore them.

The philosophy of the Commission and the answer to this question is based upon this viewpoint: Once the harsh light of disclosure has been shone on a historical grievance and thereby exposed an inequity, justice is inevitable. Perhaps it will arrive quickly, perhaps it will arrive slowly, but justice is nonetheless inevitable, because in a democracy governed by the rule of law, there is eventually no place to hide.

We live in a society which is governed by justice and the rule of law. It is the business of the law to decide between the just and the unjust, and it is time for us to seek out institutional change which will make this a reality, as embodied in a specialized court or tribunal to adjudicate land claim grievances. We hope that this will come to pass, for the capacity to devise institutions and procedures adequate to its problems is the chief mark of a civilized society. We are skilled in gradual, conservative, institutional reform in Canada, and we would say unequivocally that we are proud of the role which this Commission has played in this institutional evolution. It is, however, time for the Government of Canada to initiate full institutional reform, and create a fully independent land claims Tribunal, empowered to adjudicate these difficult historic grievances in a binding way. All Canadians, whether aboriginal or non-aboriginal, deserve as much.

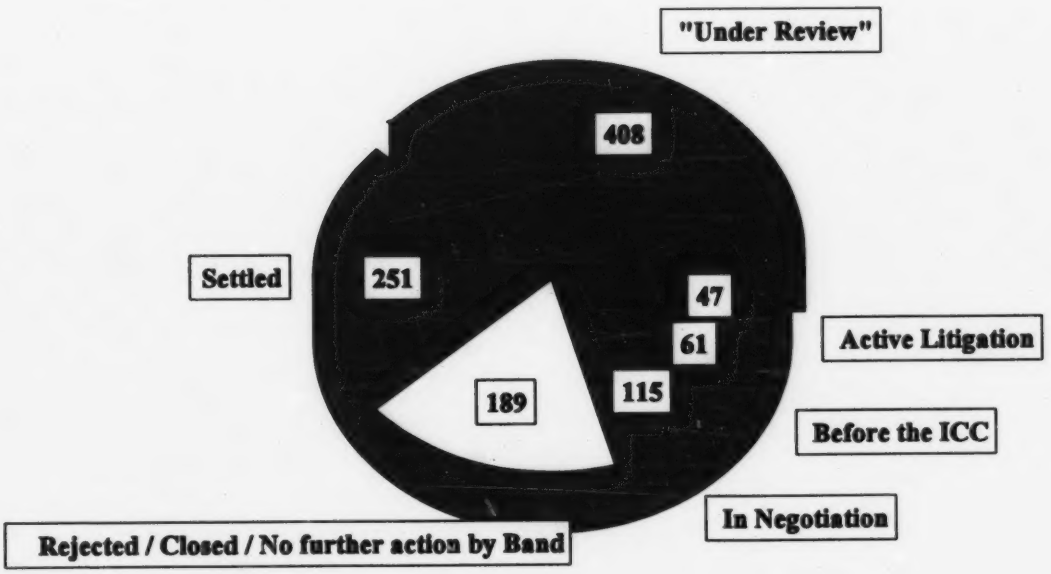
P.E. James Prentice, Q.C.
Commission Co-Chair

Daniel J. Bellegarde
Commission Co-Chair

May 29, 2001

APPENDIX A

Breakdown of 1071 claims in the Specific Claims process



APPENDIX B
INDIAN CLAIMS COMMISSION REPORTS NOT RESPONDED TO

ATHABASCA DENESULINE
Aboriginal and treaty harvesting rights north of the 60th parallel
SUPPLEMENTARY REPORT ISSUED : November 1995
(into legal analysis of unextinguished treaty harvesting rights)

BUFFALO RIVER FIRST NATION
Primrose Lake Air Weapons Range - loss of commercial and treaty harvesting rights
REPORT ISSUED: September 1995

CARRY THE KETTLE FIRST NATION
Cypress Hills
REPORT ISSUED: July 2000

CHIPPEWAS OF KETTLE AND STONY POINT FIRST NATION
1927 Surrender
REPORT ISSUED: March 1997

COWESSESS FIRST NATION
1907 Surrender
REPORT ISSUED: March 2001

DUNCAN'S FIRST NATION
1928 Surrender
REPORT ISSUED: September 1999

FLYING DUST FIRST NATION
Primrose Lake Air Weapons Range - loss of commercial and treaty harvesting rights
REPORT ISSUED: September 1995

LAX KW'ALAAMS FIRST NATION
Demand for absolute surrender as pre-condition to settlement
REPORT ISSUED: June 1994

ROSEAU RIVER ANISHINABE FIRST NATION
Medical Aid
REPORT ISSUED: February 2001

WATERHEN LAKE FIRST NATION
Primrose Lake Air Weapons Range - loss of commercial and treaty harvesting rights
REPORT ISSUED: September 1995

APPENDIX C
INDIAN CLAIMS COMMISSION
REPORTS WHERE RECOMMENDATIONS HAVE BEEN REJECTED

* **ATHABASCA CHIPEWYAN FIRST NATION**
WAC Bennett Dam and damage to IR 201
REPORT ISSUED: March 1998
REJECTED: April 2, 2001

ATHABASCA DENESULINE
Aboriginal and treaty harvesting rights north of the 60th parallel
REPORT ISSUED: December 1993
REJECTED: August 1994

* **HOMALCO FIRST NATION**
Aupe IR 6 and 6A
REPORT ISSUED: December 1995
REJECTED: December 1997

LONG PLAIN FIRST NATION
Loss of Use
REPORT ISSUED: March 2000
RESPONSE ISSUED: August 2000

* **MAMALELEQALA QWE'QWA'SOT ENOX BAND**
McKenna-McBride Applications
REPORT ISSUED: March 1997
REJECTED: December 1999

MOOSE DEER POINT FIRST NATION
Pottawatomi Rights
REPORT ISSUED: March 1999
REJECTED: March 2001

* **'NAMGIS FIRST NATION**
Cormorant Island
REPORT ISSUED: March 1996
REJECTED: May 11, 2001

* **'NAMGIS FIRST NATION**
McKenna-McBride Applications
REPORT ISSUED: February 1997
REJECTED: December 1999

SUMAS INDIAN BAND
IR 6 railway right of way
REPORT ISSUED: February 1995
RESPONSE ISSUED: December 1995

*** Findings based on Fiduciary Duty Analysis**

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS DU CANADA

DROITS DE LA PERSONNE, JUSTICE ET NÉCESSITÉ D'UN ORGANISME INDÉPENDANT D'EXAMEN DES REVENDICATIONS AU CANADA

Présentation d'un mémoire au

Comité permanent de la Chambre des communes

sur les affaires autochtones

29 mai 2001

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission

Table des matières

Introduction 1

La Commission des revendications des Indiens 3

Historique du processus des revendications 5

Conclusion 15

Annexes

A : Ventilation des 1 071 revendications particulières en traitement 19

B : Rapports de la Commission pour lesquels il n'y a pas eu de réponse 20

C : Rapports de la Commission dont les recommandations ont été rejetées 21

INTRODUCTION

Pour vous mettre en contexte, M. Bellegarde et moi sommes coprésidents de la Commission des revendications des Indiens du Canada, et nous faisons partie de la Commission depuis environ neuf ans. Nous avons pris nos fonctions de coprésidents de ce tribunal en 1994 et, depuis, nous avons eu le privilège de travailler avec de nombreux commissaires distingués et dévoués. Nous aimerions immédiatement reconnaître la contribution des autres commissaires qui ont fait partie de la Commission des revendications des Indiens. Aujourd'hui, nous sommes accompagnés des commissaires Augustine et Purdy, ainsi que l'un des commissaires nommés récemment, la commissaire Dupuis. Le commissaire Holman n'a pu se joindre à nous ce matin.

Nous voulons vous entretenir aujourd'hui de droits de la personne, de justice et de la nécessité de créer au Canada un tribunal indépendant d'examen des revendications qui soit investi de tous les pouvoirs nécessaires. Notre comparution devant le présent comité fait suite à la publication du rapport annuel de la Commission pour 1999 - 2000, dans laquelle la Commission a encore une fois demandé une réforme fondamentale du traitement des revendications particulières.

Nous sommes partis de l'hypothèse de base que le règlement des revendications particulières au Canada est une question de justice et de droits de la personne. Nous ne parlons pas des programme sociaux, ni des programmes de développement économique. Les revendications particulières ne sont pas des programmes gouvernementaux discrétionnaires que le gouvernement du Canada peut financer lorsqu'il le désire, en fonction des exigences politiques du jour. Ce sont des questions de justice et de droits de la personne, et, en fin de compte, la société canadienne sera jugée selon la manière dont nous aurons traité ces revendications.

Nous avons vu disparaître récemment l'un des grands premiers ministre du Canada, Pierre Elliott Trudeau et, depuis son décès, nous avons réfléchi collectivement sur nombre des héritages philosophiques et politiques que ce grand canadien nous a laissés. Parmi les visions que Monsieur Trudeau a communiquées aux Canadiens, notons le concept que le Canada devrait être une « société juste » et que les valeurs et institutions canadiennes pourraient et devraient se mesurer par rapport à cette norme. Que peut-on alors dire de l'administration des revendications particulières au Canada et quels progrès réalisons-nous en vue de nous assurer qu'en cette matière, on puisse dire que la société canadienne est juste et visionnaire?

Nous devons vous dire aujourd'hui, en tant que coprésidents de la Commission des revendications particulières du Canada, que le traitement des revendications particulières au pays ne se mesure pas aux normes d'une société juste. En effet, à notre avis, les Canadiens, Autochtones ou non, s'attendent à beaucoup mieux et méritent mieux. En fait, en l'absence de changement dans les institutions, l'examen des revendications particulières au Canada poursuivra sa lente progression vers un effondrement inévitable.

Nous ne voulons pas que nos observations soient interprétées comme une quelconque critique du système judiciaire canadien, parce que, pour le moment, selon nous, le système judiciaire offre le seul mécanisme permettant aux Canadiens d'origine autochtone d'obtenir justice. Nos observations ont plutôt trait à la politique des revendications particulières et aux mécanismes que le gouvernement a mis en place comme solution de rechange au règlement judiciaire des revendications particulières. Tous s'entendent pour dire qu'une solution de rechange de ce genre est nécessaire, premièrement, en raison de l'ampleur même du problème, et, deuxièmement, parce que très peu de Premières Nations disposent du temps et des sommes requises pour un procès. Le problème aujourd'hui, c'est qu'ils ont de moins en moins le choix.

En conséquence, dans chacun des rapports annuels de la Commission de 1994-1995 à 1997-1998, nous avons recommandé que le Canada et les Premières Nations créent un organisme indépendant d'examen des revendications, auquel la loi donnerait le pouvoir de rendre des décisions exécutoires en ce qui concerne à la fois les obligations légales de la Couronne envers les Premières Nations et la juste compensation applicable lorsque ces obligations n'ont pas été respectées. Nous continuons de croire que cette initiative est l'une des plus importantes que doivent mettre en place le Canada et les Premières Nations.

En outre, nous avons recommandé à maintes reprises que le Canada augmente immédiatement le niveau de financement offert à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et aux Services juridiques du ministère de la Justice, de manière à ce qu'il corresponde au nombre de revendications en attente de négociation.

Comme l'exposé qui suit le montrera, l'histoire des revendications au Canada représente une saga vieille de cinquante ans, ponctuée de tentatives du gouvernement du Canada de s'attaquer à des griefs remontant aux origines du pays. Pendant trop longtemps, les obligations légales du Canada

découlant du manquement à ses traités avec des Premières Nations, et des manquements du gouvernement à la *Loi sur les Indiens*, sont demeurées sans suite. En conséquence, les Premières Nations ont accumulé de plus en plus de frustration et de méfiance à l'égard du processus des revendications mis en place par le gouvernement du Canada jusqu'à présent. À l'occasion, comme lors de la crise d'Oka en 1990, cette frustration a débouché sur des actes violents. Au lendemain de cette crise, le Canada était convaincu d'adopter une nouvelle politique des revendications, y compris de créer l'actuelle Commission des revendications des Indiens. Toutefois, comme nous en parlerons ci-après, la politique actuelle n'a pas ce qu'il faut pour régler adéquatement les obligations légales non respectées du Canada envers les Premières Nations. La Commission souhaite qu'un organisme indépendant des revendications finisse par être mis sur pied, afin d'éliminer l'engorgement créé par la politique actuelle, et de régler les centaines de revendications autochtones actuelles de manière juste et équitable.

LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Il est important de préciser ce qu'on entend par « revendications particulières ». Les revendications particulières sont des « obligations légales » non respectées du gouvernement du Canada envers des bandes indiennes. Elles découlent, en général, de manquements à un traité, d'abus de confiance, et de certaines circonstances, comme le vol de terres et des manquements flagrants aux obligations fiduciaires de la Couronne.

On ne s'en surprendra pas, étant donné la coexistence de Canadiens autochtones et de Canadiens non autochtones dans la moitié nord du continent depuis près de 400 ans, les origines, l'histoire et la légitimité de ces revendications sont nombreuses et variées. Le point essentiel sur lequel nous insistons, c'est que le degré de civilité et de justice de la société canadienne sera mesuré en fonction de l'équité des institutions que nous créons pour régler ces obligations légales historiques et non respectées.

L'angle de la Commission des revendications des Indiens est unique dans l'histoire du Canada. Notre Commission est le seul organisme indépendant dans l'histoire canadienne ayant pour mandat de faire enquête et rapport sur les revendications particulières. À ce jour, la Commission a touché environ 100 revendications partout au Canada. Il s'agit d'un échantillon appréciable, et, selon

les renseignements utilisés, cela représente entre un sixième et un dixième des revendications particulières connues au Canada.

La Commission a publié des rapports d'enquête sur plus de 50 de ces revendications. Nos rapports sont très détaillés, font l'objet d'une recherche approfondie et d'un examen stricte au plan juridique.

Les rapports de la Commission ont eu une incidence directe sur le règlement d'un certain nombre de revendications particulières, mais, ce qui importe tout autant, ils ont influé directement sur la refonte de la politique du gouvernement canadien dans un certain nombre de domaines importants. Par exemple, la décision de la Commission dans l'affaire de Fort McKay, en 1996, a entraîné le reversement de la position de principe du gouvernement du Canada en ce qui concerne les droits fonciers issus de traité. La politique actuelle du gouvernement du Canada dans cet important domaine repose entièrement sur le rapport de la Commission.

De plus, les travaux de la Commission dans le domaine des « cessions foncières dans les Prairies » à l'époque Oliver sont bien connus. À cet égard, la Commission a publié un très important rapport il y a plusieurs années relativement à la cession de Kahkewistahaw de 1905. Les circonstances entourant les cessions foncières dans les Prairies représentent le revers peu enviable des rapports entre les Canadiens d'origine autochtone et non autochtone de la région des Prairies, et il existe de nombreux autres cas du genre nécessitant une enquête.

Nous ajouterons que dans d'autres domaines controversés, les travaux de la Commission ont, jusqu'à présent, été entièrement ignorés par le gouvernement du Canada. Par exemple, le gouvernement n'est pas d'accord avec un certain nombre de rapports de la Commission concernant les obligations de fiduciaire. Nous laisserons de côté, pour le moment, l'intrigante question de savoir pourquoi le gouvernement choisirait d'ignorer les conseils indépendants d'une Commission experte. Nous nous contenterons de faire observer, entre parenthèses, que les propres représentants du gouvernement ont comparu devant ce même Comité le 10 décembre 1991 et ont témoigné que le gouvernement avait l'intention d'accepter les recommandations de la Commission.

Pour placer la Commission en contexte, il s'agit d'une Commission royale qui a été créée en 1991, et jusqu'à maintenant, elle représente la seule amélioration institutionnelle post-Oka au pays dans le domaine des revendications particulières. La Commission représente un consensus apparu

entre les Canadiens autochtones et non autochtones dans les jours ayant suivi Oka, voulant qu'il y ait une meilleure façon de régler ces longs griefs historiques que celles que les Canadiens ont vue à Oka.

La Commission ne dispose que de pouvoirs de recommandation. Il s'agit de sa faiblesse fondamentale, en ce qu'elle ne peut forcer le gouvernement du Canada ou une Première Nation. En fait, la Commission n'a aucun pouvoir décisionnel ou exécutoire dans le processus des revendications particulières, et son pouvoir repose entièrement sur la persuasion morale et sur la crédibilité et l'intégrité de ses travaux.

Bien des gens ont dit que la Commission avait été créée essentiellement à titre expérimental pour mettre en place des modifications progressives des institutions. C'est peut-être le cas, et les Canadiens sont peut-être passés maîtres dans les réformes progressives des institutions, mais le temps est maintenant venu de passer à l'étape suivante, la plus importante, de ce processus évolutif.

HISTORIQUE DU PROCESSUS DES REVENDICATIONS

Le processus moderne des revendications particulières remonte à 1947, lorsque le gouvernement de l'époque a créé un comité conjoint de la Chambre et du Sénat pour enquêter sur les questions touchant les Affaires indiennes. Ce comité, en place jusqu'en 1948, a entendu des représentations des principales organisations de Premières Nations partout au Canada concernant leur exclusion des territoires traditionnels, l'aliénation illégale des terres de réserve, et le défaut du Canada de respecter ses obligations de traité. En conséquence, le Comité recommandait la création d'un tribunal administratif indépendant pour entendre les revendications, semblable à la Commission des revendications des Indiens créée quelques années auparavant aux États-Unis. Cette mesure ne s'est toutefois pas réalisée et aucune autre n'a été prise par le gouvernement canadien pendant la décennie qui a suivi[1].

En 1959, un autre comité conjoint est formé pour mener de nouvelles enquêtes sur les questions qui avaient été soulevées par le premier comité dans les année 1940. Encore une fois, le

---

[1] David Knoll, « The Health of Canada's Specific Claims Policy: A Critical Diagnosis », document préparé pour l'assemblée nationale de la section du droit autochtone de l'Association canadienne du Barreau, 2000, [non publié] p. 4-5.

nouveau comité recommande la création d'une Commission des revendications des Indiens semblable à celle recommandée en 1948. Le gouvernement Diefenbaker prépare un premier avant-projet de loi qui aurait porté création d'une commission de ce genre, lequel est approuvé par le Cabinet en mars 1962. L'avant-projet de loi prévoit une Commission de trois membres autorisée à entendre une vaste gamme de questions, mais dotée uniquement d'un pouvoir de recommandation[2]. De toutes façons, une élection est déclenchée peu après, et le projet de loi n'est jamais déposé au Parlement.

L'avant-projet de 1962 est modifié par le nouveau gouvernement Pearson, et la loi fédérale proposant la création d'un tribunal indépendant pour régler les revendications des Indiens est présentée pour la première fois au Parlement en 1963[3]. Après la première lecture, et des consultations auprès des organisations autochtones, des conseils de bande et d'autres groupes intéressés, l'avant-projet de loi est modifié et présenté de nouveau en 1965 sous le nom de *Loi prévoyant des normes pour disposer des réclamations des Indiens*[4]. Le projet de loi prévoit la création d'une Commission de trois membres, qui aurait compétence pour entendre cinq grandes catégories de revendications.

La première catégorie de revendications concernait les terres dont le titre ancestral n'avait pas été éteint, ce qu'on appelle aujourd'hui les « revendications globales ». Deuxièmement, la Commission aurait eu le pouvoir d'entendre des différends concernant l'aliénation de terres de réserve faite sans compensation ou sans compensation adéquate. La troisième catégorie de revendication concernait l'inexécution des obligations de la Couronne découlant des traités, ententes ou engagements conclus avec les Indiens. La quatrième catégorie avait trait à la mauvaise gestion par la Couronne des fonds en fiducie des bandes. La dernière catégorie, et sans doute la plus large des cinq, concernait les transactions pour lesquelles la Couronne n'avait pas agi « équitablement ou honorablement » à l'égard des Indiens, leur causant ainsi un préjudice[5].

---

[2] Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), Vol. 2, *Une relation à redéfinir*, deuxième partie (1996) p. 587-588.

[3] Canada, Chambre des communes, *Débats*, 21 juin 1965, 3e session, 26e Parl., vol. 3, 1965, p. 2686.

[4] Projet de loi C-123, *Loi prévoyant des normes pour disposer des réclamations des Indiens*.

[5] Canada, Chambre des communes, *Débats*, 22 juin 1965, 3e session, 26e Parl., vol. 3, 1965, p. 2750-2751.

Le projet de loi prévoyait que les demandeurs pourraient obtenir les fonds nécessaires pour faire enquête sur leurs revendications, les documenter et les présenter à la Commission, et que ces fonds ne seraient pas dispensés par la ministère des Affaires indiennes ou le ministère de la Justice, mais qu'ils relèveraient de la Commission elle-même[6]. La Commission devrait rendre une décision sur chaque revendication, avec des motifs écrits et aurait le pouvoir d'adjuger une compensation financière. Il n'y avait pas de limite au montant de compensation qui pourrait être adjugé[7].

Les décisions de la Commission devaient être finales et exécutoires, sous réserve d'une appel devant la « Cour d'appel des revendications Indiennes » constituée en vertu du projet de loi, et qui serait habilitée à confirmer ou à modifier les décisions, ou à les renvoyer à la Commission pour qu'elle tienne une nouvelle audience. Les juges de cette cour devaient provenir de la Cour de l'Échiquier (maintenant la Cour fédérale). Les renvois à la Cour de l'Échiquier elle-même n'étaient permis que pour les questions de compétence[8].

Le projet de loi de 1965 était ambitieux. Après la deuxième lecture, toutefois, le projet de loi est renvoyé à un autre comité conjoint du Sénat et de la Chambre pour examen[9] et il meurt ensuite au feuilleton. Malheureusement, le sort qui lui fut réservé laissait présager une absence continue de volonté politique de la part du gouvernement fédéral à créer un forum indépendant habilité à rendre des décisions finales et exécutoires concernant ces griefs de longue date.

Ce manque de volonté se manifeste en 1969 dans le controversé *Livre blanc* examinant la politique des Affaires indiennes. Le document, qui niait l'existence du titre ancestral, proposait des modifications à la catégorie 24 de l'art. 91 de l'*Acte d'Amérique du Nord britannique*, l'abrogation de la *Loi sur les Indiens*, et l'élimination progressive du ministère des Affaires indiennes. Le *Livre blanc* reconnaissait l'existence d'obligations légales découlant des traités, mais semblait minimiser

---

6 Ibid. p. 2753.

7 Ibid. p. 2754.

8 Ibid.

9 Ibid. p. 2781 - 2782.

l'importance des ces obligations[10]. Le document recommandait la nomination d'un commissaire aux revendications pour étudier les revendications particulières, et en décembre 1969 Lloyd Barber était nommé dans ces fonctions. Toutefois, son rôle était simplement consultatif, une limite qui nuisait à tout règlement réel des questions en litige.

Élément caractéristique, la politique fédérale ultérieure dans ce domaine a été de nature réactionnelle plutôt que pro-active. Dans les années qui ont suivi la publication du *Livre blanc* (et son rejet par les Premières Nations et autres parties concernées), certains événements juridiques ont forcé le gouvernement fédéral à modifier une autre fois sa politique. Des groupes autochtones ont intenté des poursuites au Québec et aux Territoires du Nord-Ouest concernant les incidences négatives de projets de mise en valeur des ressources sur leurs territoires traditionnels. Fait plus significatif encore, une décision rendue en 1973 par la Cour suprême du Canada, l'arrêt *Calder* c. *Procureur général de la Colombie-Britannique*[11], qui reconnaît pour la première fois que le titre ancestral sur les terres est un droit découlant de la loi au Canada, pousse le gouvernement fédéral à entreprendre le processus de négocier des revendications globales[12], et à mettre en place de nouveaux procédés en vue du règlement des revendications particulières.

Ces nouvelles initiatives, axées sur la négociation plutôt que sur une décision d'un tribunal, montrent que les auteurs des politiques du gouvernement avaient fait marche arrière par rapport aux objectifs de finalité et d'indépendance qui avaient été au centre du projet de loi de 1965. S'adressant à la Chambre en mars 1974, le ministre des Affaires indiennes de l'époque, Jean Chretien, indiquait que la création d'un organisme décisionnel concernant les revendications des Indiens arriverait « trop

---

[10] David Knoll, « The Health of Canada's Specific Claims Policy: A Critical Diagnosis », document préparé pour l'assemblée nationale de la section du droit autochtone de l'Association canadienne du Barreau, 2000, [non publié] p. 4-5.

[11] *Calder* c. *Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] RCS 313.

[12] Association du Barreau canadien, *Rapport du Comité de l'Association du barreau canadien sur les droits des autochtones du Canada: du défi à l'action* (Ottawa, l'Association du Barreau canadien, 1988) p. 24 et 74. Cette catégorie de revendication avait déjà été rejetée dans le *Libre blanc* de 1969, qui demandait la création d'une Commission des revendications des Indiens, mais la voyait uniquement dans un rôle d'enquête et de conseils en matière de revendications particulières.

tôt », car le gouvernement ne s'était pas encore trouvé devant une situation « qui justifierait l'existence d'une commission de règlement autoritaire des revendications[13]. »

L'une des nouvelles initiatives touchant les revendications particulières consiste à établir, en 1974, le Bureau des revendications des Autochtones [BRA]. Entité distincte au sein du ministère des Affaires indiennes, le BRA était chargé non seulement d'examiner les revendications fondées sur un manquement à des obligations légales, mais aussi de « représenter le Ministre et le gouvernement du Canada dans les négociations avec les groupes d'autochtones[14]. » Il apparaît immédiatement que ce double rôle crée un conflit d'intérêts en soi de la part du Canada, ce qui constitue un grief supplémentaire pour les Premières Nations. Elles ne sont pas les seules à penser ainsi. Il y a vingt ans, dans un rapport préparé pour le Bureau des revendications des Autochtones lui-même, Gérard V. La Forest (anciennement de la Cour suprême du Canada) indiquait ce qui suit :

> [Traduction]
> Nous sommes devant la situation fréquente où un organisme du gouvernement a des obligations conflictuelles relativement aux demandes des Indiens. D'une part, à défaut de poursuites judiciaires (où les Indiens pourraient être désavantagés par des exigences techniques), les avocats du ministère de la Justice décident dans les faits des revendications. D'autre part, ils doivent faire l'équilibre entre leur devoir, en tant qu'avocats du gouvernement, de protéger la Couronne contre les revendications et tenter de respecter l'obligation de la Couronne de traiter les Indiens équitablement. Il est possible d'équilibrer des demandes contraires de ce genre et, à ce que je sache, elles sont bien équilibrées à l'heure actuelle. *Mais ce qui importe pour qu'un processus de ce genre réussisse, c'est qu'il soit acceptable pour les Indiens. Car l'objet même, mis à part les impératifs de justice, de régler les revendications particulières, consiste à éliminer les irritants qui nuisent aux rapports du gouvernement avec les Indiens. Le règlement de ces revendications d'une manière qui soit juste et considérée comme juste par les Indiens est essentiel pour permettre aux Indiens de croire en la bonne foi du gouvernement...*[15]

---

13 Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 mars 1974, 2e session, 29e Parl., vol. 1, 1974, p. 467.

14 MAINC, *Dossier en souffrance: une politique des revendications des autochtones - revendications particulières* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982), 13; repris dans (1994) 1 Actes de la Commission des revendications des Indiens (ACRI) 187, p. 192 (ci-après *Dossier en souffrance*).

15 Gérard V. La Forest, c.r., « Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims », (Ottawa, MAINC, 1979) [non publié]. Italiques ajoutés.

Même si l'absence d'indépendance inhérente au fait que le ministère assume ces deux rôles n'est pas mentionnée comme facteur contributif, la ministère lui-même reconnaît en 1982 que le processus postérieur à l'arrêt *Calder* n'avait pas été un succès :

> Jusqu'à présent, les progrès réalisés dans la solution des revendications particulières ont été très limités. Les revendicateurs ont vu leurs efforts entravés par des possibilités de recherche inadéquates et une insuffisance de fonds alors que le gouvernement, de son côté, ne possédait pas de politique claire et définie sur la question. Le gouvernement canadien ne pouvait laisser persister cette situation, qui a entraîné trop souvent des frustrations et de la colère. C'est pourquoi il a entrepris d'étudier la situation, et de discuter avec les groupes indiens de tout le pays[16].

À cet aveu s'ajoutait une donnée impitoyable, à savoir que, bien que 250 revendications particulières aient été présentées au BRA de 1970 à 1981, douze seulement ont été réglées, pour un total de 2,3 millions de dollars. Il était clair que le cadre existant pour le règlement des revendication ne fonctionnait pas. En conséquence, le gouvernement fédéral adopte une nouvelle politique concernant le règlement des revendications particulières, exposée dans une publication diffusée en 1982 sous le titre de *Dossier en souffrance*[17].

Reconnaissant que les Premières Nations étaient non seulement insatisfaites du processus, mais aussi de la lenteur excessive avec laquelle les revendications étaient réglées, le texte de la politique envisageait une hausse du financement des requérants, ainsi que des ressources additionnelles pour le BRA[18]. De plus, les fondements sur lesquels des revendications pourraient être acceptées sont articulées plus clairement, et comprenaient les manquements aux obligations légales, ainsi que la fraude, et le défaut de compensation pour l'aliénation de terres de réserve. Enfin, le Ministère indiquait qu'il ne laisserait pas les délais de prescription ou la doctrine du retard indu nuire à l'acceptation aux fins de négociations de revendications par ailleurs valides.

Toutefois, du point de vue des Premières Nations, la nouvelle politique fait peu pour corriger les vieux griefs. Le ministère de la Justice continue à donner des « obligations légales » une

---

16 *Dossier en souffrance*, note 14 ci-dessus, p. 3 [2 ACRI, p. 189].

17 Ibid.

18 Ibid. 3,14 - 15. Le BRA devient la Direction générale des revendications particulières.

définition légaliste étroite, qui empêche d'accepter les revendications pour des raisons morales ou équitables. Le fardeau imposé aux Premières Nations de prouver leurs allégations est lourd, particulièrement en raison des problèmes de preuve associés à la difficulté d'avoir à prouver des faits pouvant être survenus un siècle auparavant. Le ministère des Affaires indiennes refusait de divulguer l'opinion juridique donnée par le ministère de la Justice pour rejeter une revendication. Les ressources financières et humaines du ministère insuffisante pour traiter le déluge de griefs historiques créèrent un engorgement croissant, et occasionnèrent des retards extraordinaires dans le traitement des revendications. Toutefois, les plus fortes objections des Premières Nations portaient sur le conflit d'intérêts inhérent du Canada dans le processus des revendications, dans lequel il tient à la fois le rôle de juge et partie.

Ces préoccupations sont aussi exprimées par d'autres. En 1986, l'Association du Barreau canadien crée un comité spécial sur les droits des Autochtones chargé de faire enquête et rapport sur les politiques actuelles des gouvernements fédéral et provinciaux concernant les revendications territoriales et les droits des Autochtones. Leur rapport publié en 1988 venait à la conclusion que, entre autres problèmes, le processus actuel des revendications violait le « principe fondamental d'équité[19]. » Le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires autochtones publiait en mars 1990 un rapport dans lequel il était indiqué que « selon l'une des critiques souvent réitérées, le processus de règlement des revendications territoriales, y compris le financement, devrait être administré ou surveillé par un ou plusieurs organismes sans lien avec les ministères des Affaires indiennes et de la Justice[20]. » Enfin, en août 1990, l'Assemblée des Premières Nations indiquait ce qui suit :

> [Traduction]
> C'est dans le domaine des revendications particulières que les lacunes de la politique des revendications du gouvernement deviennent le plus apparentes. Les critères juridiques strictes appliqués aux revendications particulières ont rendu la politique inutilisable pour régler un grand nombre des revendications [...]

---

[19] Association du barreau canadien, *Rapport du Comité de l'Association du barreau canadien sur les droits des autochtones du Canada : du défi à l'action.* (Ottawa, Association du barreau canadien, 1988) p. 54.

[20] Comité permanent des affaires autochtones, *Questions en suspens: programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990*, (Ottawa, Imprimeur de la Reine, mars 1990) p. 3.

> Les statistiques du gouvernement fédéral sur les revendications particulières sont trompeuses. En dehors des 578 revendications particulières qu'il admet qu'on lui ait présentées, il pourrait y en avoir quelque 1 000 autres en voie de préparation. Un maximum de 44 revendications ont été réglées depuis que la politique a été mise en application en 1973 [...]
> Encore une fois, comme dans le cas des revendications globales, l'aide financière [pour les négociations] est consentie sous forme de prêt que les requérants doivent rembourser avec une éventuelle compensation. Les requérants sont désavantagés parce qu'ils ne disposent pas de ressources financières, administratives ou juridiques sur lesquelles s'appuyer, à l'exception du prêt en question, lequel est suivi et contrôlé de très près par le Ministère. Pour sa part, le gouvernement fédéral a à sa disposition les ressources de toute la bureaucratie fédérale [...]
> Tel qu'indiqué précédemment, nombre de ces problèmes viennent d'un aspect important de la politique : elle est administrée par le MAINC, avec l'appui juridique du ministère de la Justice, ce qui place le gouvernement fédéral en situation de conflit d'intérêts. Le fait que le gouvernement fédéral se soit constitué en juge et jury pour entendre les revendications présentées contre lui vient rogner le peu de crédibilité que la politique ait pu avoir parmi les peuples autochtones et va à l'encontre des principes de justice naturelle...[21]

La crise d'Oka en 1990 semble avoir stimulé le gouvernement fédéral à lancer une nouvelle ronde de réformes. En octobre de cette année, le ministre des Affaires indiennes demande l'avis des dirigeants autochtones concernant les modifications à apporter à la politique fédérale régissant le règlement des revendications territoriales. Dans un mémoire daté du 14 décembre 1990, le Comité des chefs sur les revendications recommande que la politique des revendications soit réformée en profondeur en fonction des normes de justice et d'équité. Il recommande aussi la création d'un groupe de travail conjoint, composé de représentants du gouvernement fédéral et des Premières Nations, chargé de planifier la création et la mise en place d'un processus indépendant d'examen des revendications. Le nouveau processus devait avoir un vaste pouvoir indépendant de statuer sur les questions en litige, ou de renvoyer les affaires en médiation en vue de régler les questions soulevées pendant la validation et la négociation des revendications[22].

---

[21] Assemblée des Premières Nations : *AFN's Critique of Federal Government Land Claim Policies.* (Ottawa, APN, 21 août 1990) [non publié].

[22] Assemblée des Premières Nations, Comité des chefs sur les revendications territoriales : ***Présentation des Premières Nations***, (non publié, 14 décembre 1990); repris (1994) 1 ACRI 187.

En janvier 1991, le ministre des Affaires indiennes répond aux recommandations du Comité des Chefs en exposant cinq initiatives visant à réformer le processus d'examen des revendications. L'une de ces initiatives concernait la création de l'actuelle Commission des revendications des Indiens, par décret pris en application de la *Loi sur les enquêtes*[23]. Prévue comme mesure provisoire, la Commission est habilitée à faire enquête et à présenter des recommandations sur les revendications rejetées par le ministre des Affaires indiennes, et à faire enquête et à présenter des recommandations concernant les critères de compensation applicables, lorsque les requérants ne sont pas d'accord avec la décision du ministre à l'égard des critères applicables[24]. Ses décisions, qui ne lient pas les parties, doivent être prises selon la politique des revendications particulières exposée dans *Dossier en souffrance*.

Les décrets portant création de la Commission prévoyaient qu'un groupe de travail conjoint entre les Premières Nations et le gouvernement, composé de huit représentants des Premières Nations et de trois représentants fédéraux, se livrerait dans l'intervalle à une étude de la politique des revendications particulières et du processus d'examen, et présenterait des recommandations de réforme au ministre et à l'Assemblée des Premières Nations. Un protocole en ce sens entre le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations a été signé le 22 juillet 1992[25]. Même si le mandat du groupe de travail a pris fin en 1993 sans qu'un rapport final soit terminé, une série d'ébauches de recommandations préparées par une partie neutre a été présentée en janvier de la même année. Même si un consensus n'avait pas été obtenu sur toutes les questions, il y avait entente sur la nécessité d'un processus indépendant d'examen des revendications :

> Voulant absolument assurer une large mesure d'indépendance au nouveau processus, le Groupe a proposé la création, par loi fédérale, d'un organisme indépendant

---

23 *Loi sur les enquêtes*, LRC 1985, c. I - 11.

24 Commission émise le 1er septembre 1992, en conformité avec le décret CP 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission émise à l'intention du commissaire en chef, M. Harry S. LaForme, le 12 août 1991, en application du décret CP 1991-1329 du 15 juillet 1991.

25 *Protocol for the Joint First Nations/Canada Working Group on Specific Claims*, 22 juillet 1992.

> d'examen des revendications qui, au moment opportun, remplacerait la Commission des revendications des Indiens[26].

Malgré le fait que le groupe de travail conjoint n'a pas atteint ses objectifs originaux, les autres initiatives de 1991, particulièrement dans le domaine du financement, ont un peu contribué à améliorer la situation. Cependant, le problème fondamental du processus d'examen des revendications - son manque d'indépendance - demeure inchangé. Entre temps, les Libéraux de l'opposition ont formulé une plate-forme politique, appelée le « Livre rouge », dans laquelle ils insistent sur la nécessité de réformer la politique des revendications. Faisant écho aux recommandations de l'Assemblée des Premières Nations, de l'Association du Barreau canadien, et d'autres, cet énoncé de principe promet qu'un gouvernement libéral créerait « en collaboration avec les peuples autochtones, une commission indépendante qui sera saisie de ces revendications [particulières][27] ». Cet objectif n'a pas été atteint, même s'il y a eu des tentatives subséquentes du gouvernement et de l'Assemblée des Premières Nations d'arriver à une entente sur la structure et les pouvoirs d'un organisme de ce genre.

Au printemps 1997, un groupe de travail conjoint Premières Nations / Canada est formé pour examiner la structure et le mandat d'un organisme indépendant d'examen des revendications, et faire des recommandations à ces égard ainsi que pour faire des recommandations concernant la réforme de la politique des revendications. Il semble que le Canada était engagé à créer un organisme de ce genre[28], toutefois, les recommandations du groupe de travail conjoint exposant le mandat et la structure d'un tribunal indépendant, qui furent présentées au Ministre en novembre 1998 et par la suite examinées par le Cabinet, n'ont pas été acceptées dans leur totalité par le Canada. En juin 2000, le ministre des Affaires indiennes présentait plutôt aux Chefs de l'Assemblée des Premières Nations un nouveau modèle pour élaborer un organisme indépendant d'examen des revendications. Le Ministre indiquait que les recommandations du groupe de travail conjoint formaient « une partie

---

[26] Singleton, Urquhart, Macdonald, *Projet de recommandations par une partie neutre*, 25 juin 1993, reproduit avec la permission de l'Assemblée des Premières Nations dans [1995] 2 ACRI 131, p. 136.

[27] David Knoll, précité, p. 29-30; il cite : *Pour la création d'emplois. Pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada*, 1993, p. 99.

[28] MAINC, *Un plan d'action pour les Premières nations.* (Ottawa, ministre des Travaux publics, 1998), 5

importante » du modèle[29], toutefois, il semble y avoir des différences significatives. Par exemple, la proposition du Ministre prévoit un plafond de 5 millions aux sommes accordées en dommages-intérêts dans un dossier particulier, et ne prévoit pas le même niveau de financement pour donner suite aux revendications que ce qui était envisagé par le groupe de travail conjoint. Le 4 octobre 2000, le nouveau Chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Matthew Coon Come, réitérait au Ministre qu'il faudrait répondre à certaines questions touchant la nouvelle proposition avant que l'APN puisse consentir au dépôt d'une loi de mise en oeuvre du modèle[30]. Le Ministre a répondu au Chef national le 21 mars 2001 en précisant les principales caractéristiques du modèle proposé[31], mais aucun progrès n'a été réalisé jusqu'à présent.

La Commission des revendications des Indiens n'a pas participé directement au modèle présentement proposé par le gouvernement, même si elle a été mise au courant des développements précités par les parties. Néanmoins, la Commission, dans ses rapports annuels, a continué de défendre la création d'un organisme indépendant d'examen des revendications. En outre, le commissaire Prentice a parlé publiquement de cette question à un certain nombre de reprises, dont récemment devant l'Association du Barreau canadien[32] et devant l'Indigenous Bar Association[33].

CONCLUSION

Tout ce qui précède représente 53 ans de pression continue, d'égale intensité, sur le gouvernement du Canada pour qu'il réforme le processus des revendications particulières et établisse un organisme indépendant d'examen des revendications. À peu près tous les universitaires, juristes et observateurs

---

29 Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, aux chefs, 1er juin 2000.

30 Matthew Coon Come, chef national, Assemblée des Premières Nations, à l'honorable Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 4 octobre 2000.

31 Robert D. Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Matthew Coon Come, chef national, Assemblée des Premières nations, 21 mars 2001.

32 P.E. James Prentice, coprésident, Commission des revendications des Indiens, présentation à une conférence de l'Association du barreau canadien : *Négociation ou judiciarisation*, Winnipeg, 28 avril 2000 [non publié].

33 P.E. James Prentice, coprésident, Commission des revendications des Indiens, « Discours devant l'Indigenous Bar Association of Canada », 22 octobre 2000 [non publié].

des politiques gouvernementales respectés qui ont examiné ces questions depuis 1947 sont arrivés à la même conclusion. Malgré tout, jusqu'à ce jour, rien ne s'est matérialisé.

Il importe de placer le processus des revendications particulières en contexte. La politique des revendications particulières publiée en 1983 dans « Dossier en souffrance » est un programme gouvernemental. Elle est offerte par le gouvernement du Canada comme solution de rechange aux poursuites. Comme telle, à titre de programme gouvernemental, elle doit être mesurée en fonction des objectifs qui semblent lui avoir donné naissance. Plus précisément, s'agit-il vraiment d'une solution de rechange? Est-elle efficace? Donne-t-elle des résultats significatifs?

La réponse claire de tous les observateurs respectés qui ont examiné le problème depuis 20 ans, en fait depuis 50 ans, c'est que le processus actuel n'est pas satisfaisant et n'atteint pas les objectifs prévus. À l'heure actuelle, la situation atteint des proportions de crise.

Selon les propres chiffres du gouvernement du Canada, le Canada a reçu jusqu'à ce jour 1 071 revendications. De ce nombre, 584 revendications sont engagées dans le processus des revendications particulières. Cela ne comprend pas les revendications devant les tribunaux. Sur les 584 revendications précitées, 115 en sont essentiellement à l'étape des négociations et quelque 61 revendications ont été soumises à la CRI. Il y a présentement un engorgement de 408 revendications qui sont en voie d'examen. Ces 408 revendications ont été présentées au gouvernement du Canada, mais le gouvernement ne veut pas rendre de décision ou n'a pas les ressources pour arriver à la conclusion qu'elles sont légitimes ou non. Des 487 autres revendications, 251 ont été réglées, 189 ont été rejetées, classées ou n'ont pas fait l'objet d'autres mesures de la par de la Première Nation et 47 sont devant les tribunaux[34]. Une ventilation complète des 1 071 soumises au processus des revendications particulières est exposée dans le tableau joint à l'annexe A du présent mémoire. Parmi les revendications dont la Commission a été saisie, l'annexe B fait la liste des rapports pour lesquels il n'y a pas eu de réponse et l'annexe C, des rapports de la Commission dont le gouvernement a rejeté les recommandations.

En moyenne, à l'heure actuelle, il faut au gouvernement du Canada cinq (5) à huit (8) ans pour compléter son processus de « validation ». De plus, il faut un autre cinq (5) à sept (7) ans pour

---

[34] Audrey Stewart, directrice générale p. int., MAINC, Direction générale des revendications particulières, à Gord Weber, Commission des revendications des Indiens, 17 avril 2001.

négocier le règlement d'une revendication. Ainsi, au total, une Première Nation requérante peut s'attendre que sa revendication particulière passe au moins dix (10) à quinze (15) ans dans le processus gouvernemental, avant qu'elle soit réglée.

Le volume actuel de revendications est réglé avec une lenteur excessive. En moyenne, depuis 1973, le gouvernement du Canada n'a réglé que 7,5 revendications par an. Il s'agit de toute évidence d'un rythme inacceptable compte tenu des 584 revendications présentes dans le système.

La conclusion qui s'impose à la lumière de ce qui précède, c'est que le Canada n'affecte pas des ressources suffisantes aux ministères de la Justice et des Affaires indiennes pour traiter comme il se doit les centaines de revendications qui lui sont soumises en application de sa propre politique.

À notre avis, l'histoire canadienne jugera très durement le processus actuel des revendications particulières. Il n'existe pas, selon nous, d'autre domaine de politique publique au Canada, voire dans d'autres démocraties occidentales, qui fonctionne de cette manière.

Imaginez ceci : Une Première Nation requérante, qui est ordinairement sous-financée et vit dans une situation appauvrie en marge de notre société, présente une revendication fondée sur une obligation légale non respectée du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada est non seulement défendeur de cette revendication, mais aussi juge de la légitimité de la revendication. Le gouvernement du Canada juge la revendication d'après un avis juridique, qu'il obtient de ses propres avocats. Le gouvernement du Canada rend ensuite une décision fondée sur cet avis juridique, mais refuse de communiquer l'avis en question à la Première Nation requérante, en invoquant le fait que cet avis est soumis au secret professionnel.

En raison du manque de ressources financières et humaines suffisantes au ministère des Affaires indiennes et au ministère de la Justice, l'ensemble du processus prend 15 à 20 ans, et pendant ce temps, la politique du gouvernement du Canada empêche la Première Nation de s'adresser en même temps aux tribunaux.

Il est inévitable que les avocats, juristes et observateurs qui examineront le processus des revendications particulières dans une ou deux générations se demanderont à quoi nous pensions?

Nous croyons fermement à la progression inexorable de la démocratie canadienne et à notre capacité de finir par corriger les injustices historiques. On nous a souvent demandé, comme commissaires de la CRI, comment nous pouvons continuer de fonctionner au sein de ce système et

s'il y a une valeur quelconque dans les rapports d'enquête que nous produisons, puisque le gouvernement du Canada peut ne pas en tenir compte.

La philosophie de la Commission et la réponse à cette question se trouvent dans le point de vue suivant : Une fois que toute la lumière a été faite sur un grief historique et qu'ainsi a été exposée une inégalité, alors la justice est inévitable. Peut-être arrivera-t-elle rapidement, peut-être arrivera-t-elle lentement, mais la justice demeure inévitable, parce que dans une démocratie régie par la primauté du droit, il n'y a éventuellement aucune place pour se cacher.

Nous vivons dans une société régie par la justice et la primauté du droit. Il revient au droit de décider entre ce qui est juste et ce qui est injuste, et il est temps pour nous de chercher un changement dans les institutions qui en fera une réalité, enchâssée dans une cour ou un tribunal spécialisé chargé d'entendre les revendications territoriales. Nous espérons que cela se réalisera, car la capacité d'imaginer des institutions et des procédures en fonction de ses problèmes est la principale caractéristique d'une société civilisée. Nous sommes habiles dans les réformes graduelles, conservatrices, des institutions au Canada, et nous ne nous cachons pas pour dire que nous sommes fiers du rôle que la Commission a joué dans cette évolution des institutions. Il est cependant temps pour le gouvernement du Canada d'amorcer une réforme complète de cette institution et de créer un tribunal des revendications foncières entièrement indépendant, habilité à entendre ces difficiles griefs historiques et à rendre des décisions exécutoires. Tous les Canadiens, d'origine autochtone ou non le méritent bien.

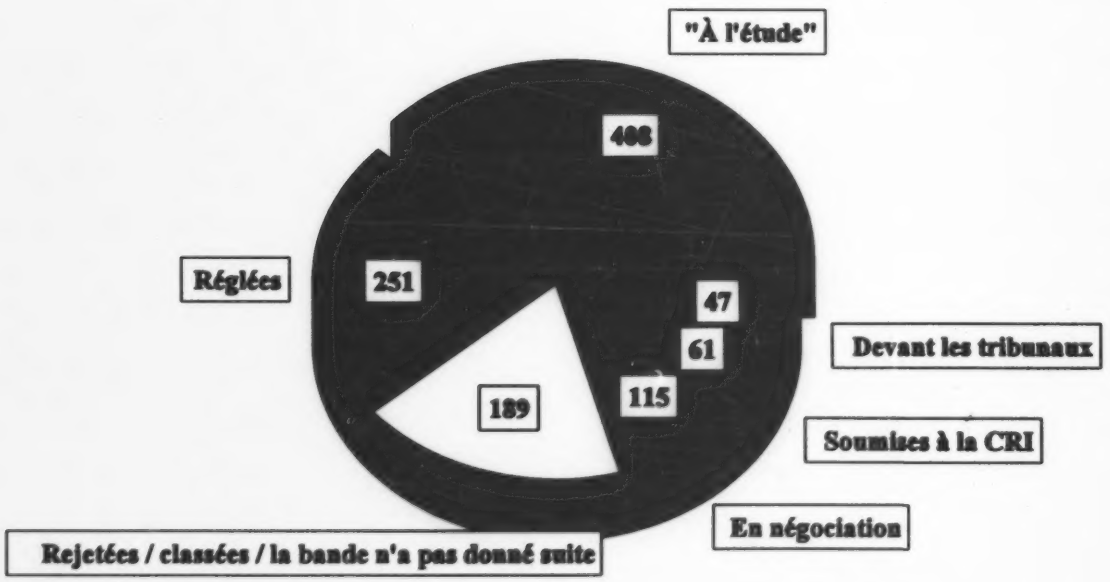
P.E. James Prentice, c.r.
Coprésident de la Commission

Daniel J. Bellegarde
Coprésident de la Commission

Le 29 mai 2001

ANNEXE A

Ventilation des 1 071 revendications particulières en traitement



ANNEXE B
RAPPORTS DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS POUR LESQUES IL N'Y A PAS EU DE RÉPONSE

DENESULINE D'ATHABASCA
Droits de récolte ancestraux et issus de traité au nord du 60e parallèle
RAPPORT COMPLÉMENTAIRE : présenté en novembre 1995
(analyse juridique des droits de récoltes issus de traité et non éteints)

PREMIÈRE NATION DE BUFFALO RIVER
Polygone de tir aérien de Primrose Lake - perte de droits de récolte commerciale conférés par traité
RAPPORT PUBLIÉ : septembre 1995

PREMIÈRE NATION DE CARRY THE KETTLE
Collines du cyprès
RAPPORT PUBLIÉ : juillet 2000

PREMIÈRE NATION DES CHIPPEWAS DE KETTLE ET STONY POINT
Cession de 1927
RAPPORT PUBLIÉ : mars 1997

PREMIÈRE NATION DE COWESSESS
Cession de 1907
RAPPORT PUBLIÉ : mars 2001

PREMIÈRE NATION DE DUNCAN
Cession de 1928
RAPPORT PUBLIÉ : septembre 1999

PREMIÈRE NATION DE FLYING DUST
Polygone de tir aérien de Primrose Lake - perte de droits de récolte commerciale conférés par traité
RAPPORT PUBLIÉ : septembre 1995

PREMIÈRE NATION DE LAX KW'ALAAMS
Demande de règlement conditionnel à une cession absolue
RAPPORT PUBLIÉ : juin 1994

PREMIÈRE NATION ANISHINABÉE DE ROSEAU RIVER
Aide médicale
RAPPORT PUBLIÉ : février 2001

PREMIÈRE NATION DE WATERHEN
Polygone de tir aérien de Primrose Lake - perte de droits de récolte commerciale conférés par traité
RAPPORT PUBLIÉ : septembre 1995

ANNEXE C
RAPPORTS DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS DONT LES RECOMMANDATIONS ONT ÉTÉ REJETÉES

* **PREMIÈRE NATION DES CHIPEWYANS D'ATHABASCA**
Barrage WAC Bennett et dommages causés à la RI 201
RAPPORT PUBLIÉ : mars 1998
REJETÉ : 2 avril 2001

DENESULINE D'ATHABASCA
Droits de récolte ancestraux et issus de traité au nord du 60e parallèle
RAPPORT PUBLIÉ : décembre 1993
REJETÉ : août 1994

* **PREMIÈRE NATION D'HOMALCO**
RI 6 et 6A d'Aupe
RAPPORT PUBLIÉ : décembre 1995
REJETÉ : décembre 1997

PREMIÈRE NATION DE LONG PLAIN
Perte d'usage
RAPPORT PUBLIÉ : mars 2000
RÉPONSE : août 2000

* **BANDE DE MAMALELEQALA QWE'QWA'SOT ENOX**
Demandes présentées à la Commission McKenna-McBride
RAPPORT PUBLIÉ : mars 1997
REJETÉ : décembre 1999

PREMIÈRE NATION DE MOOSE DEER POINT
Droits des Pottawatomis
RAPPORT PUBLIÉ : mars 1999
REJETÉ : mars 2001

* **PREMIÈRE NATION DE 'NAMGIS**
Île Cormorant
RAPPORT PUBLIÉ : mars 1996
REJETÉ : 11 mai 2001

* **PREMIÈRE NATION DE 'NAMGIS**
Demandes présentées à la Commission McKenna-McBride
RAPPORT PUBLIÉ : février 1997
REJETÉ : décembre 1999

BANDE INDIENNE DE SUMAS
Emprise ferroviaire sur la RI 6
RAPPORT PUBLIÉ : février 1995
RÉPONSE : décembre 1995

*** Conclusions reposant sur une analyse de l'obligation de fiduciaire**